

Харківський національний університет внутрішніх справ: 25 років досвіду та погляд у майбутнє (1994–2019 рр.). Харків, 2019

2. Місцеві бюджети, їх доходи і видатки // Навчальні матеріали онлайн : база даних. URL: https://pidruchniki.com/19240701/finansi/mistsevi_byudzheti_dohodi_vidatki (дата звернення: 20.10.2019).
3. Бюджетний процес на загальнодержавному і місцевому рівнях // Навчальні матеріали онлайн : база даних. URL: https://pidruchniki.com/1270081764508/finansi/byudzhetniy_protsees_zagalnoderzhavnomu_mistsevomu_rivnyah (дата звернення: 20.10.2019).
4. Місцеві бюджети: коротко про головне // Ціна держави : сайт. URL: <http://cost.ua/news/673-local-budgets-briefly> (дата звернення: 20.10.2019).

Одержано 01.11.2019

УДК 342.9


Олена В'ячеславівна ДЖАФАРОВА,

доктор юридичних наук, професор,

професор кафедри поліцейської діяльності

та публічного адміністрування факультету № 3

Харківського національного університету внутрішніх справ;

 <https://orcid.org/0000-0003-4201-0218>

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ

Побудова демократичної правової держави неможлива без перегляду існуючих в суспільстві поглядів на взаємовідносини між органами публічної влади та громадянами. Особливого значення в цьому контексті набувають дозвільні правовідносини, які пронизують всі сфери та напрямки розвитку як держави, так і окремого громадянина. Нині на шпальтах газет та по телебаченню зазначені правовідносини все частіше стають предметом критики та об'єктом корупційних правопорушень.

Зазначимо, що дозвільну діяльність варто розглядати як один із основних правових інструментаріїв держави, який застосовується для забезпечення балансу (погодження) індивідуальних, групових та національних інтересів при збереженні пріоритету прав і свобод людини і громадянина. В той же час, існує три підходи до її розуміння: 1) широке розуміння дозвільної діяльності як основної діяльності держави, що реалізується уповноваженими на те органами шляхом закріплення певних правил поведінки в нормативно-правових актах; 2) з позицій системи правовідносин превентивного та охоронного змісту, що виникають з приводу здійснення державними органами, фізичними та юридичними особами діяльності, яка несе в собі потенційну небезпеку для життя, здоров'я людей, а також для навколишнього природного середовища, національних інтересів держави; 3) як сукупності законодавчо закріплених дозвільних процедур, пов'язаних з погодженням або наданням дозвільних документів на конкретний вид діяльності (або об'єкт), що може бути потенційно небезпечним для життя, здоров'я людей, а також для навколишнього природного середовища та національних інтересів, порядок здійснення яких визначається адміністративно-процесуальними нормами.

У свою чергу, дозвільній діяльності органів публічної адміністрації властиві основні риси: 1) спрямовані на реалізацію прав, свобод та законних інтересів певної групи або окремих фізичних та юридичних осіб, що закріплені в Конституції України; 2) основною метою є забезпечення життя, здоров'я людини, безпеки навколишнього природного середовища та національних інтересів; 3) зобов'язання при реалізації певного права шляхом здійснення дозвільної діяльності повинно встановлюватися виключно законодавчими актами і забезпечуватися примусовою силою держави; 4) повноваження щодо здійснення такої діяльності визначені чинним законодавством; 5) є самостійним правовим засобом правового регулювання діяльності (або поведінки з об'єктами), що становить потенційну небезпеку та складається із сукупності матеріальних та процесуальних норм, юридичних процедур, що об'єднані в окремий публічно-правовий інститут; 6) обов'язковим учасником є органи публічної адміністрації, які мають дозвільні повноваження; 7) наявна система гарантій законного та обґрунтованого запровадження та реалізації дозвільної діяльності.

В той же час, ми констатуємо, що динамічний розвиток суспільних відносин, побудова правової, демократичної та європейської держави, де людина, її життя і здоров'я, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, потребує перегляду існуючої системи суб'єктів державного управління та приведення останньої до європейської.

В цьому аспекті ми ведемо мову про органи публічної адміністрації як суб'єкта дозвільної діяльності, що становлять собою систему відокремлених органів державної, насамперед, виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного та приватного права і самоврядних організацій, наділених власними або делегованими повноваженнями щодо здійснення дозвільної діяльності, які створені з метою реалізації публічної функції у певній сфері розвитку суспільства, діяльність яких спрямована на реалізацію прав, свобод та законних інтересів певної групи або окремих фізичних та юридичних осіб, що закріплені в Конституції України, забезпечення життя, здоров'я людини, безпеки навколишнього природного середовища та національних інтересів.

Крім того, органи публічної адміністрації, які мають дозвільні повноваження, можливо класифікувати за такими критеріями: 1) за масштабами діяльності (центральні, міжтериторіальні, місцеві); 2) за напрямками реалізації

державної політики (органи, що забезпечують економічну, екологічну, внутрішню безпеку і т. ін.); 3) за видом дозвільних повноважень; 4) обсягом дозвільних повноважень (основні та додаткові); 5) видом дозвільної діяльності (дозвільні органи, реєстраційні органи, органи сертифікації і стандартизації, органи з акредитації, органи з ліцензування та квотування тощо); 6) способом утворення; 7) способом прийняття рішення про надання документа дозвільного характеру.

Доречним є виокремлення основних рис органу публічної адміністрації як суб'єкта дозвільної діяльності: 1) метою діяльності є підтримання балансу публічно-правового та приватного інтересу (прагнення забезпечити блага, які мають загальносуспільну вагу, тобто блага, що є важливими не лише для однієї окремої особи, а для значної кількості людей – громади, суспільства); 2) мають організаційну відокремленість; 3) наділені дозвільними повноваженнями; 4) організація, підстави та порядок дозвільної діяльності урегульовано нормами адміністративного права; 5) зв'язаність межами, підставами та способом реалізації дозвільних повноважень, що визначені в законодавстві.

На сьогоднішньому етапі розвитку нашої держави, яка проголосила курс на реформу всієї правової системи та органів публічної влади, особливої актуальності набувають питання визначення принципів формування органів публічної адміністрації як основної ланки, що забезпечує реалізацію державної політики у всіх сферах суспільних відносин в цілому та дозвільних зокрема. Отже, під принципами дозвільної діяльності органів публічної адміністрації варто розуміти базові ідеї, положення, обумовлені метою і завданнями, які стоять перед останніми щодо формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки.

Принципи дозвільної діяльності органів публічної адміністрації в Україні залежно від функцій, які покладені на останні, можна поділити на: 1) принципи формування державної регуляторної (дозвільної) політики; 2) принципи реалізації дозвільної діяльності органів публічної адміністрації. Принципи формування дозвільної політики можна представити у вигляді певної системи. Так, доцільно виокремити загальні принципи формування дозвільної політики держави тобто принципи безпеки людини, суспільства на держави, які обґрунтовують, складають основу для запровадження правового інструментарію, у вигляді певних зобов'язань. До них слід віднести: 1) пріоритет прав і свобод людини і громадянина; 2) пріоритет безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями; 3) верховенство права; 4) юридичної вищості закону 5) своєчасності і адекватності заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам; 6) чіткого розмежування повноважень між органами, що формують та реалізують дозвільну політику; 7) підконтрольність.

Наступною складовою системи принципів формування дозвільної політики є ті, що визначають сферу виникнення загроз, а саме: принципи дозвільної політики у сфері економіки; принципи дозвільної політики у сфері екології; принципи дозвільної політики у сфері забезпечення публічної безпеки та прядку; принципи дозвільної політики у сфері паливно-енергетичного комплексу.

Спеціальними принципами формування дозвільної політики є принципи, що характеризують специфіку здійснення окремих видів дозвільної діяльності: 1) принципи здійснення ліцензування, 2) принципи здійснення реєстрації, 3) принципи здійснення сертифікації та стандартизації; 4) принципи здійснення акредитації; 4) принципи здійснення дозвільної діяльності тощо.

У свою чергу, принципи реалізації дозвільної діяльності органами публічної адміністрації можна поділити на загальні та особливі (процедурні). Загальні принципи характеризують саме зовнішню діяльність органів публічної адміністрації і є характерними для всіх видів дозвільних відносин (управлінських, публічно-сервісних, адміністративно-юрисдикційних). До них можна віднести: 1) верховенство права як пріоритет прав і свобод людини і громадянина, закріплений як юридичний принцип; 2) юридичної вищості закону як діяльності публічної адміністрації відповідно до повноважень і в порядку, визначених законом; 3) відкритості; 4) пропорційності як вимоги щодо обмежень рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності; 5) підконтрольності як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, в тому числі судового; 6) відповідальності. До особливих слід віднести процедурні принципи дозвільної діяльності органів публічної адміністрації: 1) доступності послуг публічної адміністрації; 2) неупередженості; 3) участі у прийнятті рішення; 4) заснованості на законі; 5) принцип прозорості; 6) принцип мовчазної згоди; 7) принцип пріоритету безпеки для життя, здоров'я людей, а також для навколишнього природного середовища та інтересів держави над економічною вигодою; 8) принцип організаційної єдності; 9) декларативний принцип.

У зв'язку із викладеним, слід зазначити, що розвиток Української держави на тлі євроінтеграційних процесів вимагає не тільки адаптації національного законодавства до світових стандартів дотримання прав і свобод людини і громадянина, але й його належного виконання. Практика правозастосування в нашій державі довела, що для того, щоб зміни дійсно були ефективними, необхідно на науковому рівні чітко визначити засади діяльності органів влади із врахуванням положень, що держава, як утворення, існує для забезпечення потреб людини, а не навпаки.

Одержано 23.10.2019